



Renate Hoff

# Entwicklung gemeinsam gestalten – ein Plan für Berlin und Brandenburg



Berlin und Brandenburg hatten sich 1995 staatsvertraglich darauf verständigt, im Vorfeld der beabsichtigten Länderfusion gemeinsam für beide Länder zu planen und gemeinsame Landesentwicklungspläne aufzustellen. Im darauffolgenden Jahr wurde die Gemeinsame Landesplanungsabteilung gegründet. Zu den Kernaufgaben dieser Abteilung gehören neben den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen die Genehmigung der Regionalpläne, die Durchführung von Raumordnungsverfahren- und Zielabweichungsverfahren, die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung sowie die Aufstellung von Braunkohlen- und Sanierungsplänen. Der Landesentwicklungsplan für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) ist seit dem 1. Juli 2019 in Kraft.

## Rahmenbedingungen in der Hauptstadtregion

Berlin-Brandenburg ist eine von 11 Metropolregionen in Deutschland. Sie hat aber mit der Bundeshauptstadt Berlin in ihrem Zentrum ein Alleinstellungsmerkmal. Deshalb heißt diese Metropolregion Hauptstadtregion und umfasst Berlin und das ganze Land Brandenburg. Die hochverdichtete Metropole Berlin mit nahezu 3,7 Millionen Einwohnern hat eine hohe Attraktivität für Zuwanderer, weshalb auch zukünftig von einem weiteren Anstieg der Bevölkerung auszugehen ist. Ein knappes Wohnraumangebot, steigende Immobilienpreise in Berlin und der Wunsch nach Verwirklichung von individuellen Wohn- und Lebensmodellen führt auch in den 51 Brandenburger Gemeinden des Berliner Umlands zum Anstieg der Bevölkerungszahlen – ein Trend, der sich auch hier fortsetzen wird. Selbst berlinfernere Städte außerhalb des Berliner Umlandes – und hier insbesondere diejenigen, die von Berlin gut über die Schiene zu erreichen sind – verzeichnen einen Anstieg der Bevölkerung.

Das Flächenland Brandenburg verfügt über ein Netz von kleinen und mittleren Städten, die über Straße und Schiene gut miteinander verbunden sind und in denen Wohnen und Angebote der Daseinsvorsorge für die Stadt und ihren Verflechtungsbereich gebündelt sind. Insgesamt betrachtet wird der ländliche Raum jedoch Bevölkerung verlieren. Verantwortlich hierfür ist die demografische Entwicklung (die Geburtenrate kann die Sterbefälle nicht ausgleichen) und eine unzureichende Zuwanderung. Durch Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung, die Sicherung und den Ausbau der Infrastruktur, die Gestaltung der innerstädtischen öffentlichen Räume und der Kulturlandschaften sowie eine regionale Strukturpolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen wird dieser Entwicklung entgegengewirkt.

Ein solcher teils konträrer Entwicklungsverlauf in der Hauptstadtregion und gegenläufige Ansprüche erfordern individuelle Strategien. Der Anspruch auf eine ungesteuerte Entwicklung in allen Landesteilen auf der einen Seite und die notwendige Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Ausstoß, der Schutz von Freiräumen und die notwendige Verringerung des Flächenverbrauchs auf der anderen Seite sind Beispiele für solche gegensätzlichen Herausforderungen. Ein weiteres Beispiel ist die aus wirtschaftlichen Gründen notwendige Tragfähigkeit von Infrastrukturen und von Angeboten der Daseinsvorsorge. Gleichzeitig wird aber auch der Anspruch auf eine flächendeckende verkehrliche Anbindung und die omnipräsente Versorgung (durch den Staat) in dünn besiedelten Gebieten vorgetragen. Bei solchermaßen gegenläufigen Entwicklungsvorstellungen muss übergeordnet die gesamte Hauptstadtregion in den Blick genommen und hierfür langfristig geplant werden. Der LEP HR ist ein robuster Rahmen für die Entwicklung der Hauptstadtregion mit ausreichend Spielräumen für die regionalen und kommunalen Planungen in den nächsten zehn Jahren.

## Die wichtigsten Regelungen des LEP HR

### Vernetzung der Hauptstadtregion in Europa

Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg wird von drei transeuropäischen Verkehrskorridoren (TEN-V-Korridore) durchkreuzt, die sich in der Mitte der Region – am Verkehrsknotenpunkt Berlin – treffen. Die TEN-V-Korridore sind nicht nur Potenzialräume für die Entwicklung, z.B. durch Konzentration von Wachstum und Wertschöpfungspotenzialen mit guten Bedingungen für bedeutsame Logistikstandorte und für die Ansiedlung von Großunternehmen, sondern sie vernetzen auch die Hauptstadtregion mit ihren Nachbarn und mit ganz Europa – ein entscheidender Standortfaktor, der für die Entwicklung der gesamten Hauptstadtregion genutzt werden kann (vgl. Abb. 2).

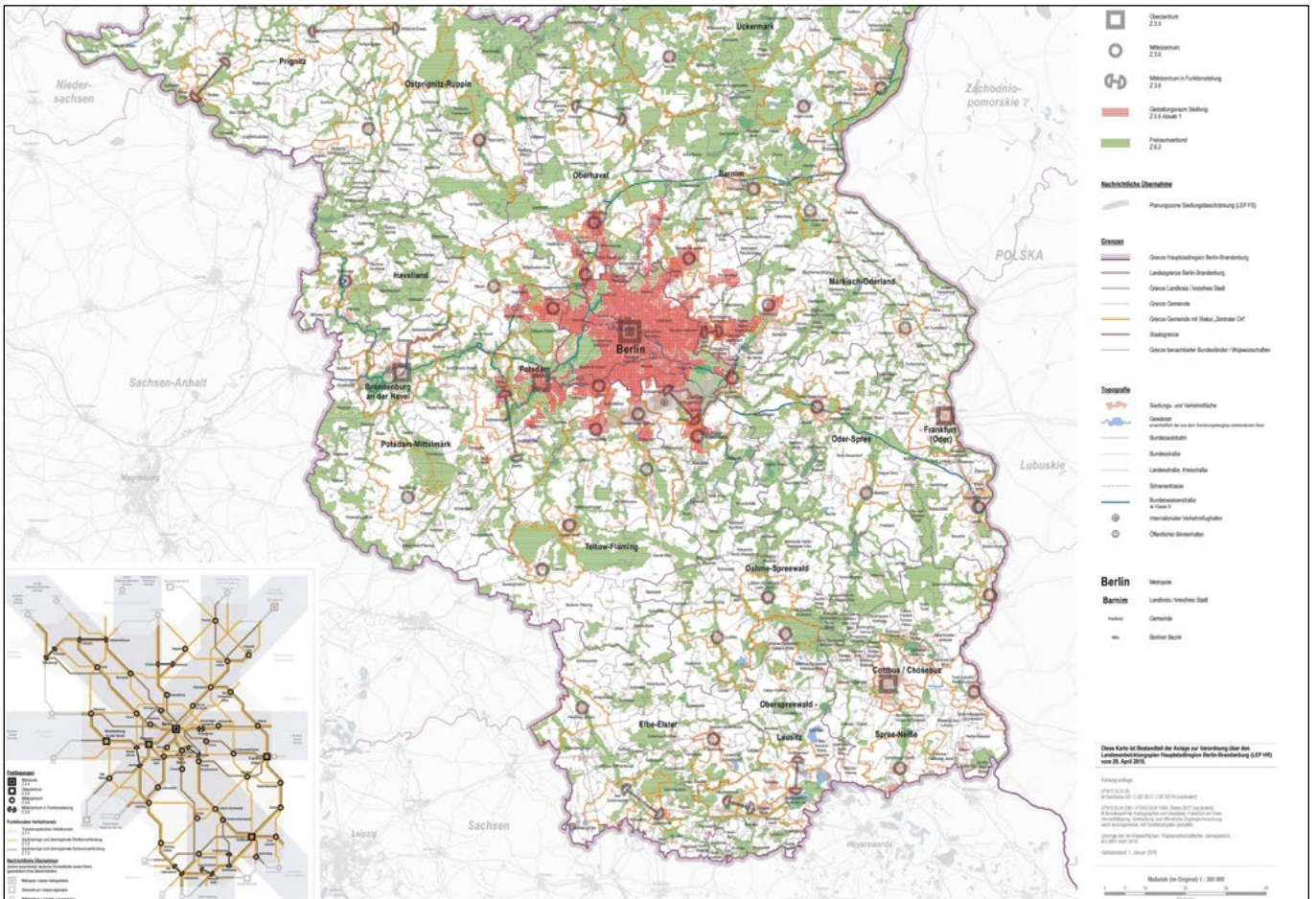


Abb. 1: LEP HR Festlegungskarte (Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2019)

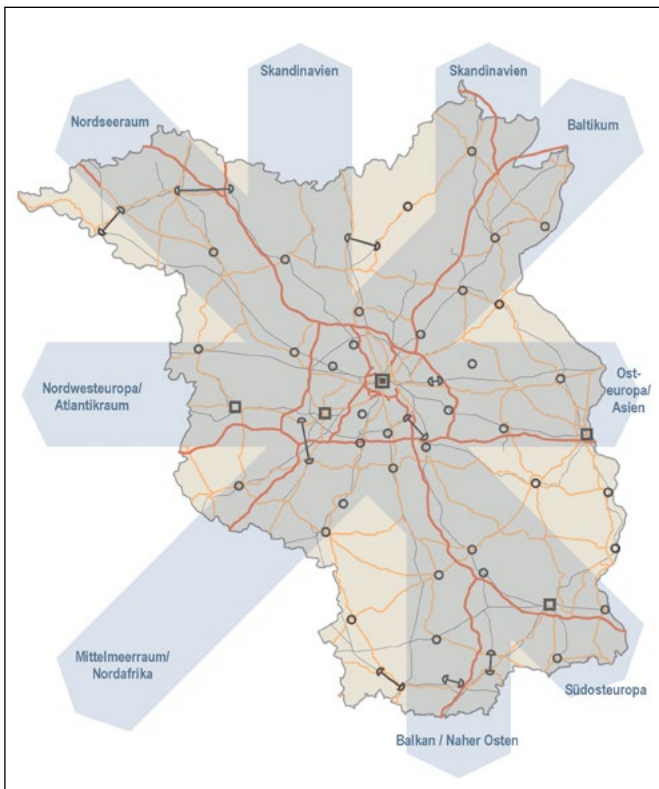


Abb. 2: TEN-V-Korridore in der Hauptstadtregion (Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2019)

## Zentrale Orte und Daseinsvorsorge

Die Sicherung der Daseinsvorsorge trotz sinkender Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum ist eine der zentralen Herausforderungen, vor denen das Land Brandenburg steht. Ein flächendeckendes Netz von 58 Zentralen Orten (Mittelzentren und Oberzentren), in denen die Angebote der übergemeindlich wirkenden Angebote der Daseinsvorsorge gebündelt werden und die über Schiene und Straße gut erreichbar sind, tragen zur Versorgung der Bevölkerung bei. Zentrale Orte sind auch Schwerpunkorte für die Siedlungsentwicklung und den großflächigen Einzelhandel (vgl. Abb. 3).

## Siedlungsentwicklung

Berlin und das Berliner Umland weisen eine historisch gewachsene, sternförmige Siedlungsstruktur entlang der Schienenstrecken auf. Im LEP HR wird – wie auch schon im Vorgängerplan – diese Struktur als Gestaltungsraum Siedlung erhalten. Dieser sogenannte „Siedlungsstern“ mit seinen 12 Achsen ist ein Schwerpunktraum für die Wohnsiedlungsentwicklung in Berlin und im Berliner Umland. Er bietet für die Geltungsdauer dieses Planes ausreichend Potenzial für neue Wohneinheiten. Die räumliche Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung auf gut angebundene Standorte entlang von Schienenverbindungen vermeidet Individualverkehr und leistet einen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion und zum Flächensparen. In den Achsen-



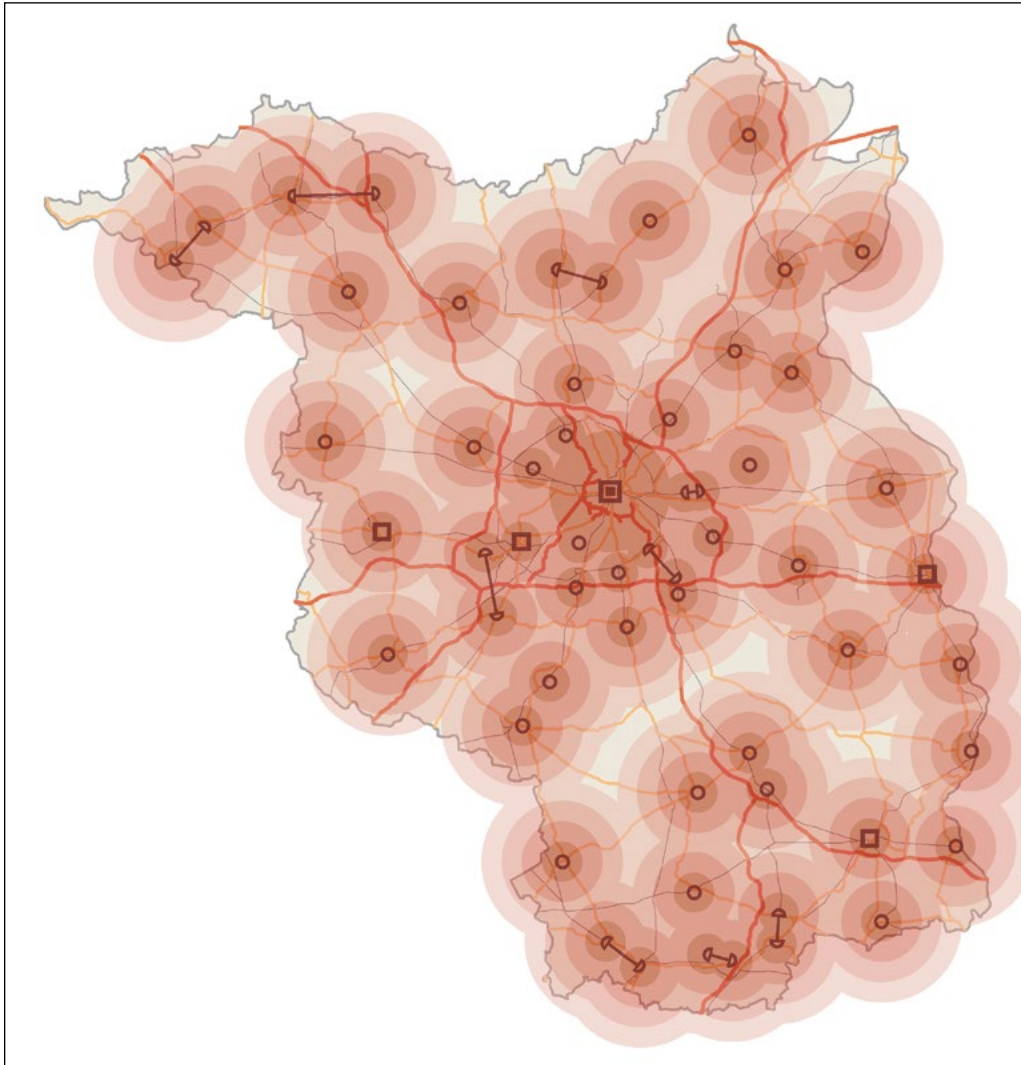


Abb. 3: Zentrale Orte in der Hauptstadtregion (Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2019)

zwischenräumen ist nur begrenztes Wachstum außerhalb der Innenbereiche möglich, so wie auch in den anderen Städten und Gemeinden Brandenburgs, die keine Zentralen Orte sind.

### „Städte der zweiten Reihe“

In Zentralen Orten, die von Berlin aus gut über die Schiene erreichbar sind (in unter 60 Minuten), wird seit einigen Jahren ein moderater Bevölkerungszuwachs registriert. Hier findet u.a. infolge des knappen Wohnraumangebots und steigen-



Abb. 4: Sprung in die „Städte der 2. Reihe“ (Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2019)

der Immobilienpreise in Berlin und im Berliner Umland eine Verdrängung aus diesem stark wachsenden Kern der Hauptstadtregion in die „Städte der zweiten Reihe“ statt. Diese Städte stellen sich strategisch und konzeptionell auf Wachstum ein und können mit Angeboten für Zuzügler aufwarten. Sie sind zusätzliche Anker in einem sonst eher von Bevölkerungsverlusten geprägten Raum und tragen auch zur Entlastung des Wohnungsmarktes von Berlin und Berliner Umland bei. Das „Mitwachsen“ von Arbeitsplätzen in diesen Städten ist eine Voraussetzung dafür, dass Pendlerströme von und nach Berlin nicht weiter zunehmen (vgl. Abb. 4).

### Freiraumentwicklung

Freiräume sind nicht nur in der hochverdichteten Metropole Berlin, sondern auch in einem Flächenland wie Brandenburg eine begrenzte Ressource. Im LEP HR werden hochwertige Freiräume ver-

netz und als Freiraumverbund vor Bebauung und unverträglichen Nutzungen gesichert. Als „grüne Infrastruktur“ für die Hauptstadtregion sind besonders unzerschnittene Freiräume für die Naherholung, den Natur- und Klimaschutz sowie für die Land- und Forstwirtschaft unverzichtbar. In der Nachbarschaft von verdichteten Siedlungsräumen und hier besonders in den Achsenzwischenräumen des Siedlungssterns sind erlebbare Grün- und Freiräume aufgrund von zunehmenden Flächenkonkurrenzen für die Lebensqualität immer wichtiger, haben aber auch ökologische und wirtschaftliche Bedeutung. Der Freiraumerhalt und die Gestaltung der Kulturlandschaft sind Teil einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (vgl. Abb. 5).

### Regionale Zusammenarbeit

Neben den klassischen Instrumenten der Raumordnung, wie Landesentwicklungspläne oder Raumordnungsverfahren, haben sich Formen der informellen regionalen Zusammenarbeit und die Moderation von Kooperationskonzepten als effizient für die Unterstützung der Landesentwicklung erwiesen. Das geschieht insbesondere durch teilräumliche Kooperationsprojekte, in de-



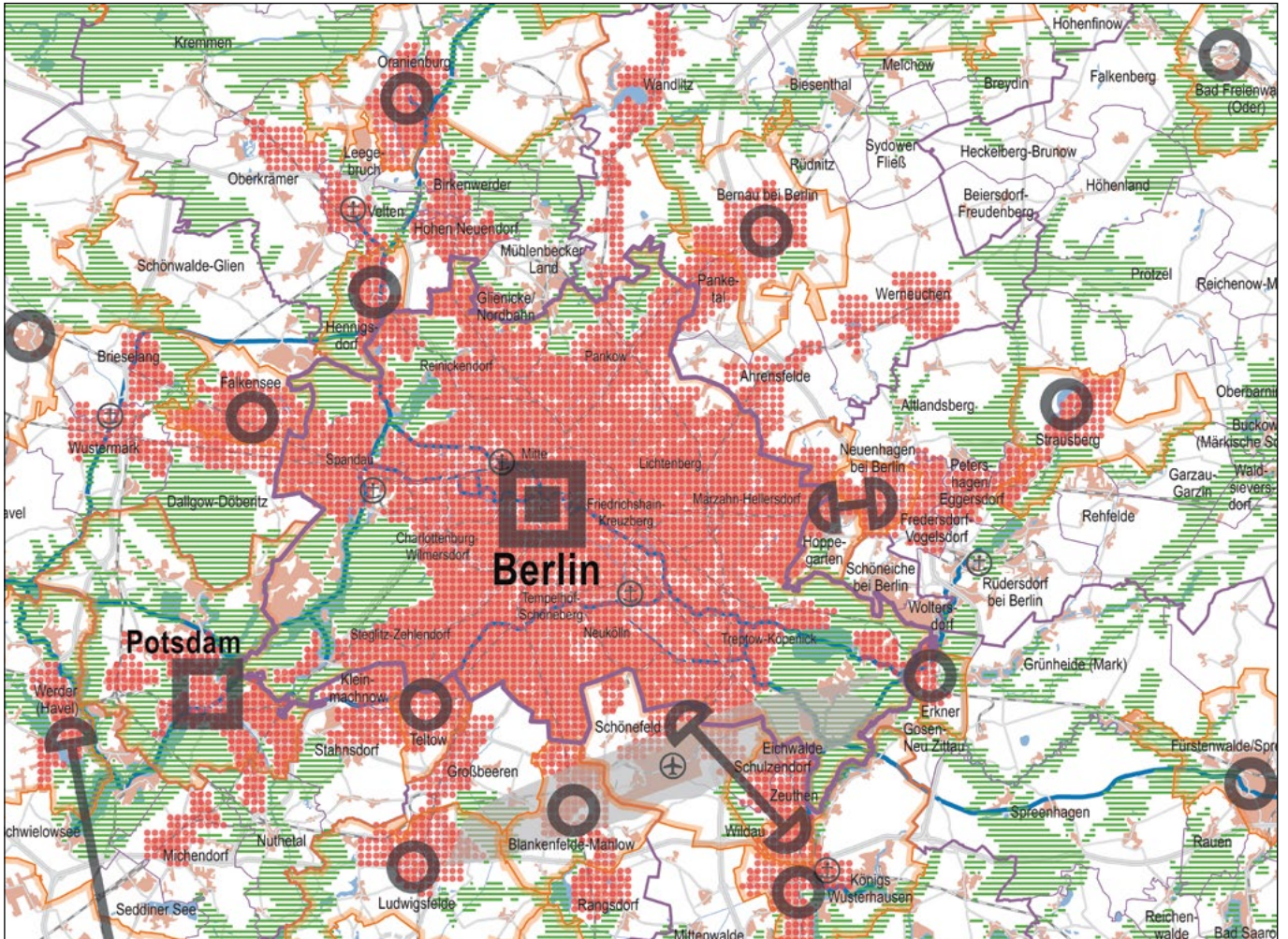


Abb. 5: Der „Siedlungsstern“ mit dem Freiraumverbund in den Achsenzwischenräumen (Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2019)

nen alle Beteiligten gemeinsam Entwicklungskonzeptionen und Maßnahmen erarbeiten und aufeinander abstimmen. Für diese Zusammenarbeit haben sich mehrere Formen in verschiedenen Rechtsformen entwickelt: Runder Tisch oder Forum, Arbeitsgemeinschaft, Verein bis hin zur GmbH. Sie sind umsetzungs- und projektorientiert und basieren auf den Prinzipien der Selbstbindung. Besonders hervorzuheben sind länderübergreifende Kooperationen, an denen die Gemeinsame Landesplanungsabteilung mitwirkt oder die von ihr moderiert werden.

Was in Berlin und im Berliner Umland angesichts dort zunehmender „Wachstumsschmerzen“ zielführende interkommunale Vorgehensweisen sind, bedarf zum Beispiel für Städte der zweiten Reihe und deren Umland oder auch für die Nutzung von Wachstumsimpulsen, die ausgehend von Stettin, Hamburg, Leipzig/Dresden etc. von außen auf die Hauptstadtregion einwirken, nochmals eines eigenen, ganz spezifischen Ansatzes.

### Achsenkonzept im Nord-Ost-Raum

Für die im LEP HR neu festgelegte Siedlungsachse aus dem Nordosten Berlins nach Wandlitz führend wird mit den beteiligten Brandenburger Kommunen und mit dem Berliner Bezirk Pankow ein „Achsenentwicklungskonzept Nord-Ost-

Raum“ erarbeitet. Aus dem Spektrum der Themenfelder Siedlungsentwicklung/Wohnungsmarkt, Soziale Infrastruktur, Wirtschaft/Einzelhandel, Mobilität und Verkehr sowie Freiraumentwicklung sollen Ziele und Handlungsschwerpunkte identifiziert und Möglichkeiten einer interkommunal abgestimmten Umsetzung weiterentwickelt werden.



Abb. 6: Logo Regionale Zusammenarbeit

### Einzelprojekte zur Gestaltung von Wachstum

Durch die fachliche und finanzielle Unterstützung interkommunaler Lösungsansätze, die quasi wie „Lupen“ auf neuralgische Punkte innerhalb der Siedlungsachsen des Siedlungssterns gelegt werden, sollen Leuchtturmprojekte für die



Zusammenarbeit zwischen Berliner Bezirken und den Gemeinden im Berliner Umland entstehen, die gezielt vorhandene Wachstumshemmnisse abbauen.

## Dialogforum Airport Berlin Brandenburg

Für beide Länder sind nicht nur Bau und Betrieb des Flughafens Berlin-Brandenburg ein wichtiges politisches Anliegen, sondern auch die geordnete Entwicklung des Flughafenumfelds. Deshalb wurde 2006 das Dialogforum Airport Berlin Brandenburg von der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg ins Leben gerufen, um die Chancen für das regionale Wachstum durch den Flughafenbau zu nutzen und die Belastung für die Bevölkerung zu mindern. Als Kommunikationsplattform der Brandenburger Umlandkommunen, der Länder Berlin und Brandenburg, des Bundes und des Flughafenbetreibers sowie seiner Gesellschafter bietet es Raum für einen fairen und transparenten Dialog. Kernaufgaben des Dialogforums, das sich seit 2018 als Kommunale Arbeitsgemeinschaft mit ehrenamtlichen Vorsitz konstituiert hat, liegen in den Themenfeldern Interessenausgleich, Fluglärm und kommunale/interkommunale Entwicklung. Als Grundlage für die kommunale Bauleitplanung im Flughafenumfeld haben sich alle Beteiligten in einem gemeinsamen Strukturkonzept auf Potenzialflächen für Wohnen, Gewerbe und Freiraum geeinigt.

## Regionalparks

Der Erhalt des Siedlungssterns mit seinen Achsenzwischenräumen auch 30 Jahre nach dem Fall der Mauer ist eine Besonderheit, die nur mit einer gemeinsamen Landesentwicklungsplanung möglich war. Trotz des Wachstums in diesem Raum ist die historisch bedingte Stadtkante mit einem klaren Schnitt zwischen dichter Bebauung und freier Landschaft immer noch wahrnehmbar. Schon zu Beginn der gemeinsamen Landesplanung Mitte der neunziger Jahre haben beide Länder planerisch einen Ring von Regionalparks konzipiert, der auch Berliner Flächen einschließt, um die Achsenzwischenräume gemeinsam und nachhaltig zu entwickeln.

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Wachstums im Kern der Hauptstadtregion ist die Bedeutung der Arbeit der Regionalparkvereine und insbesondere ihres Dachverbands deutlich gestiegen. Die Regionalparks sind Produktionsraum für gesunde und regionale Lebensmittel, klimatischer Ausgleichsraum für die wachsende Stadt und Erlebnisraum für Freizeit und Kultur. Sie haben damit auch zunehmend wirtschaftliche Bedeutung für den Ausbau touristischer Infrastrukturen und die Vermarktung regionaler Produkte. Um die vorhandene Regionalparkstruktur zu stärken und für neue Aufgaben fit zu machen, haben beide Länder 2018 eine Regionalparkvereinbarung über die inhaltliche Neuausrichtung und die Finanzierung des Dachverbands der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V. abgeschlossen.



Abb. 7: Logo der Regionalparks Berlin-Brandenburg

## Fazit

Die Verzahnung von formellen Instrumenten der Raumordnung und informellen Instrumenten der Regionalentwicklung leistet einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich von Disparitäten und zur Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen. Die gemeinsame Verständigung zwischen den Ländern, zwischen Land und Regionen bzw. Kommunen/Bezirken auf geeignete Konzepte und Untersuchungsräume kann wesentlich dazu beitragen, dass Landesplanung als gestaltend und nicht nur als einschränkend wahrgenommen wird. Landesplanerische Steuerungsansätze können untersetzt mit regionalen Entwicklungskonzepten mehr Akzeptanz erlangen.

Renate Hoff

Referatsleiterin des Referates für Raumentwicklung und Landesraumordnungspläne in der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Potsdam

## Quellen:

Verordnungen über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) vom 29. April 2019 veröffentlicht in den GVBl von Brandenburg (13.5.2019) und von Berlin (29.6.2019).